

Die Grundrechtsberechtigung ausländischer Staatsunternehmen

Gastautor

2016-12-07T12:51:01

von [FREDERIK FERREAU](#)



Wollte

man die Beurteilung von staatlichen Beteiligungen an Unternehmen unter der juristischen Dachmarke „Öffentliches Gesellschaftsrecht“ zusammenfassen, so wäre diese durch das jüngste Atomausstiegsurteil des BVerfG um einen internationalen „Anbau“ erweitert worden: Denn das Gericht war darin zu der grundlegenden Entscheidung berufen, ob sich ausländische Staatsunternehmen auf die Grundrechte des Grundgesetzes berufen können.

In der globalisierten Welt nimmt auch die multistaatliche Verflechtung von Unternehmen zu. Und dabei beteiligen sich nicht nur private Unternehmen an ausländischen Unternehmen, auch die Staaten mischen – besonders in Form [finanzkräftiger Staatsfonds](#) – kräftig mit. Umso erstaunlicher ist, dass die Frage, ob sich ein ausländisches Staatsunternehmen in Deutschland auf (Wirtschafts-)Grundrechte berufen kann, bislang – soweit ersichtlich – noch nicht entscheidungsrelevant geworden ist.

Dies hat sich spätestens mit dem [Urteil über die Verfassungsbeschwerden gegen das Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes](#) vom 06. Dezember 2016 geändert: Unter den Beschwerdeführern befanden sich die Kernkraftwerk Krümmel GmbH & Co. oHG („Krümmel“), deren Anteile nach den Urteilsfeststellungen zum maßgeblichen Zeitpunkt zu 50% vom schwedischen Staat und zu 50% von der E.ON Energie AG („E.ON“) gehalten wurden, sowie die Vattenfall Europe Nuclear Energy GmbH („Vattenfall“), die sich zu 100% im Besitz des schwedischen Staates befindet. Das Urteil gibt Anlass, einmal grundsätzlich die Grundrechtsfähigkeit inländischer wie ausländischer Staatsunternehmen in den Blick zu nehmen:

Unternehmensbeherrschung als Zurechnungskriterium

Gemäß ihrer Funktion als Abwehrrechte gegen den Staat stehen nach ständiger BVerfG-Rechtsprechung die Grundrechte einem Staatsunternehmen selbst dann nicht zu, wenn sich der Staat in eine privatrechtliche Rechtsform „flüchtet“: Unternehmen im Volleigentum von Körperschaften des öffentlichen Rechts sind folglich nicht grundrechtsberechtigt. Entsprechendes gilt für *gemischtwirtschaftliche* Unternehmen mit sowohl privaten als auch staatlichen Anteilseignern, sofern das Unternehmen vom Staat beherrscht wird. Auf die (zusätzliche) Wahrnehmung einer „öffentlichen Aufgabe“ als weiteres Zurechnungskriterium, wie es vom BVerfG noch 2009 im [Mainova-Beschluss](#) vertreten worden war, kommt es nicht (mehr) an.

Für die Annahme einer Beherrschung stellt das BVerfG seit der [Fraport-Entscheidung](#) im Jahre 2011 auf das Innehaben einer „Gesamtverantwortung“ für das Unternehmen ab. Diese wird bei jedenfalls bei den gängigen Rechtsformen AG und GmbH bei einem Staatsanteil von über 50% bejaht, kann jedoch auch bei niedrigeren Beteiligungswerten vorliegen, sofern etwa der Gesellschaftsvertrag (oder ein [Gesetz wie im Falle von Volkswagen](#)) der staatlichen Hand Sonderbefugnisse einräumt.

Auch wenn die Fraport-Entscheidung die Frage der Grundrechtsbindung von Unternehmen betraf, werden ihre Maßstäbe vom BVerfG nun auch zur Beurteilung der Grundrechtsberechtigung angewendet (vgl. Rn. 205): Während im vorliegenden Fall Vattenfall problemlos dem schwedischen Staat aufgrund seines (mittelbaren) Volleigentums zugerechnet werden konnte, lässt das BVerfG die Frage einer Zurechnung von Krümmel zum Staat offen (Rn. 204). Der 50%-Anteil des schwedischen Staates allein soll jedenfalls zur Bejahung einer staatlichen Gesamtverantwortung nicht ausreichen (Rn. 205). Diese Feststellung erscheint jedoch angreifbar, denn im Normalfall vermittelt ein 50%-Anteil einem Anteilseigner eine vollständige Sperrposition im Hinblick auf sämtliche Unternehmensentscheidungen und könnte nach den Ausführungen in der Fraport-Entscheidung sehr wohl als das Innehaben einer Gesamtverantwortung gewertet werden. In jedem Fall hätte an dieser Stelle eine Prüfung etwaiger Sonderrechte aus dem Gesellschaftsvertrag zur Bejahung oder Verneinung einer Gesamtverantwortung der Urteilsbegründung mehr Tiefgang verliehen.

Und weitere grundlegende, wenn auch im vorliegenden Fall nicht entscheidende Fragen werden durch die Erwähnung des aktienrechtlichen Streubesitzes des Staates beim zweiten Krümmel-Eigner E.ON (Rn. 205) aufgeworfen: Wie verhalten sich Anteile unterschiedlicher staatlicher Akteure an einem Unternehmen zueinander? Tritt „der Staat“ als monolithischer Block auf? Oder sind funktionale, staatliche und gegebenenfalls föderale Brechungen im „Staatsblock“ zu berücksichtigen? Im vorliegenden Fall erschiene es gut vertretbar, angesichts der Verschiedenartigkeit zweier Staaten als Anteilseigner eine hinreichende „Brechung“ des Gesamt-Staatsanteils aufgrund divergierender Interessenlagen der staatlichen Anteilseigner anzunehmen. In künftigen (und vor allem inländischen) Fällen könnte das BVerfG einmal diese Fragen ausführlich zu beantworten haben, etwa wenn an einem Unternehmen Kommunen und Länder gleichermaßen beteiligt sind und nur

gemeinsam die 50%-Anteilsschwelle überschreiten: Dann allerdings sollte auch berücksichtigt werden, dass strukturelle und föderale Brechungen bisweilen durch identische (und womöglich parteipolitisch motivierte) Interessenlagen überbrückt werden und den Staatsblock somit doch wieder monolithisch erscheinen lassen können.

Keine grundgesetzliche Begründung der Grundrechtsberechtigung ausländischer Staatsunternehmen

Zur Beurteilung der Grundrechtsberechtigung nimmt das BVerfG zunächst isoliert das Grundgesetz in den Blick und stellt fest, dass seine bisherige Judikatur hinsichtlich der Grundrechtsbindung der vom deutschen Staat beherrschten Unternehmen nicht uneingeschränkt für von ausländischen Staaten beherrschte Unternehmen gelte (Rn. 191): Denn ausländische Staaten seien nicht an die Grundrechte des Grundgesetzes gebunden (Rn. 192). Für die Frage der Grundrechtsberechtigung vermag dieser Befund freilich auch nichts beizutragen (Rn. 192). Und folgerichtig scheitern auch die Versuche, die Grundrechtsberechtigung bereits originär aus dem Grundgesetz herzuleiten: Die Feststellung einer faktischen Benachteiligung ausländischer Staatsunternehmen gegenüber grundrechtsberechtigten ausländischen Privatunternehmen und (auf Basis innerstaatlicher Kompetenzen handelnden) deutschen Staatsunternehmen allein vermag ihnen noch keine Grundrechtsposition zu vermitteln. Denn einem staatlichen Unternehmen fehlt es an den hinter einer juristischen Person des Privatrechts stehenden Menschen mit ihren Grundrechtspositionen (Rn. 195).

Mit anderen Worten: Bei isolierter Betrachtung des Grundgesetzes ist es denkbar, dass sich ausländische Staaten in einem „grundrechtsleeren Raum“ ohne Grundrechtsbindung oder -berechtigung befinden. Demgegenüber sind bei inländischen Unternehmen grundrechtsleere Räume denklogisch ausgeschlossen: Je nach Staatseinfluss ist ein Unternehmen entweder grundrechtsgebunden oder aber grundrechtsberechtigt.

EU-Niederlassungsfreiheit als Einfallstor für die Grundrechtsberechtigung

Im Ergebnis bejaht das BVerfG aber „ausnahmsweise“ die Grundrechtsfähigkeit von Vattenfall (Rn. 185) und Krümmel (Rn. 206). Dafür greift das Gericht auf die Niederlassungsfreiheit des [Art. 49 AEUV](#) zurück und nimmt eine unionsrechtskonforme Auslegung des [Art. 19 Abs. 3 GG](#) vor (Rn. 196 ff.). Sedes materiae ist dafür [Art. 54 Abs. 2 AEUV](#), der die Niederlassungsfreiheit auch auf juristische Personen des öffentlichen Rechts (und damit die Mitgliedstaaten im weitesten Sinne) ausdehnt, sofern sie sich wirtschaftlich und nicht hoheitlich betätigen. Einmal mehr erweist sich das Unionsrechts an dieser Stelle offen für eine aktive Beteiligung der Mitgliedstaaten am Wirtschaftsleben, wie sie etwa auch [Art. 106 AEUV](#) im Rahmen des Wettbewerbsrechts ermöglicht. Mangels einer gerechtfertigten Beschränkung der Niederlassungsfreiheit zur Verfolgung eines zwingenden Allgemeinwohlinteresses im vorliegenden Fall (Rn. 201). gelangt das BVerfG so zur Grundrechtsberechtigung von Vattenfall.

Damit ist durch das Urteil aber auch einzig positiv entschieden, dass sich Staatsunternehmen von EU-Mitgliedstaaten auf die grundgesetzlichen Grundrechte berufen können. Rechtsunsicherheit verbleibt für Staatsunternehmen aus dem Nicht-EU-Ausland.

Ausdehnung auf Nicht-EU-Staatsunternehmen über die EMRK?

Diesbezüglich ist aber der Hinweis des BVerfG zu beachten, dass auch der EGMR auf Basis der EMRK die Menschenrechtsfähigkeit staatlich beherrschter Unternehmen bejaht habe, ohne dass Karlsruhe aber die Frage der Berücksichtigung dieser EGMR-Rechtsprechung im vorliegenden Fall abschließend erörtert (Rn. 202). Im vom BVerfG zitierten Urteil [Islamic Republic of Iran Shipping Lines v. Turkey](#) von 2007 ging es um die Frage, ob ein iranisches Unternehmen gemäß [Art. 34 Satz 1 EMRK](#) zur Erhebung einer Individualbeschwerde berechtigt ist. Der EGMR bejahte die Frage, weil das iranische Unternehmen im Ergebnis als „non-governmental organisation“ eingestuft wurde. Zur Begründung heißt es: „It neither participates in the exercise of governmental powers nor has a public service role or a monopoly in a competitive sector“ (Rn. 80).

Von der Reichweite des Art. 34 Satz 1 EMRK wird künftig abhängen, ob sich Staatsunternehmen aus Konventionsstaaten oder auch – wie im Falle Islamic Republic of Iran Shipping Line v. Turkey – Nichtkonventionsstaaten via EMRK mittelbar auf deutsche Grundrechte berufen können. Umso wichtiger ist es, das Merkmal „non-governmental organisation“ möglichst scharf zu konturieren: Dass der Gerichtshof etwa den Umstand, dass sich die iranische Reederei zum Entscheidungszeitpunkt im Volleigentum des iranischen Staates befand (vgl. Rn. 80), als unschädlich für die Bewertung der Beschwerdefähigkeit gewertet hat, ist wenigstens bemerkenswert. Hier zeigen sich offenbar Divergenzen bei den angelegten Kriterien zur Beurteilung der Menschenrechtsfähigkeit durch den EGMR einerseits und der Grundrechtsfähigkeit durch das BVerfG andererseits.

Erste Antworten – und viele neue Fragen

Das Atomausstiegsurteil ist von grundlegender Bedeutung für die Beurteilung der Grundrechtsfähigkeit ausländischer (und zum Teil auch inländischer) Staatsunternehmen. Und zweifellos wird es demnächst breiten Einzug in die Kommentarliteratur zu Art. 19 Abs. 3 GG halten.

Dem BVerfG ist eine über weite Strecken überzeugende Begründung der Grundrechtsberechtigung von Vattenfall und Krümmel im vorliegenden Fall zu bescheinigen. An einigen Stellen jedoch, etwa bei der Bemessung einer staatlichen Unternehmensbeherrschung oder der Rolle der EMRK für die Grundrechtsberechtigung, spricht das Urteil Aspekte an, die in Zukunft noch näher auszuleuchten sein dürften. Denn die Anzahl von Fällen ausländischer Staatswirtschaft auf deutschem Boden wird eher steigen, denn sinken. Eine spannende Herausforderung für Staatsrechtler mit Hang zum Wirtschaftsrecht: Willkommen im Internationalen Öffentlichen Gesellschaftsrecht!

